

Aktuelle verfassungsrechtliche Fragen der Parteiendemokratie in Deutschland *

di

Markus Heintzen *

SOMMARIO: I. Überblick über den Vortragsinhalt - II. Art. 21 Abs. 1 GG als verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt - III. Verfassungsfeindliche Parteien - IV. Die Nichtanerkennungsbeschwerde (Art. 93 Abs.1 Nr. 4c) GG) - V. Das Recht der Parteienfinanzierung (§§ 18 bis 22 ParteienG) - VI. Das Rechenschaftsrecht der politischen Parteien (§§ 23 bis 31d ParteienG) - VII. Besitz und Beteiligung an privaten Medien, Einfluss auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk - VIII. Neutralitätspflichten von Ministern - IX. Europäische Dimension

I. Überblick über den Vortragsinhalt

In meinem Vortrag möchte ich Ihnen von Fragen der Parteiendemokratie berichten, die in Deutschland den verfassungsändernden und den einfachen Gesetzgeber und das Bundesverfassungsgericht in den letzten zehn Jahren beschäftigt haben und derzeit beschäftigen. Mein Erkenntnisinteresse besteht, insbesondere mit Blick auf den erwähnten Handbuchartikel, darin, die Reaktionen und Einschätzungen eines italienischen Betrachters kennenzulernen. Deshalb freue ich mich besonders auf die Diskussion, die es im Anschluss an meine Ausführungen geben soll.

Im Mittelpunkt meines Vortrags steht das Recht der politischen Parteien. Ich werde von zwei Änderungen des Grundgesetzes berichten, die eine zum Umfang mit verfassungsfeindlichen Parteien, die andere zum Rechtsschutz kleiner Parteien bei der Zulassung zu Parlamentswahlen. Zweitens wird es um Änderungen des

* Relazione predisposta per il Convegno su I caratteri della democrazia parlamentare, oggi, Cassino 25-26 marzo 2020, rimandato a causa della emergenza dovuta al coronavirus.

* Professore ordinario di Diritto pubblico presso l'Università libera di Berlino.

Parteiengesetzes und um Aktivitäten der Bundestagsverwaltung in den Bereichen staatliche Parteienfinanzierung und Rechenschaft politischer Parteien über Herkunft und Verwendung ihrer Mittel und ihr Vermögen. Aus der neueren Rechtsprechung des BVerfG seien zwei weitere Punkte erwähnt, erstens das Verhältnis von politischen Parteien und Rundfunk, insbesondere öffentlich-rechtlichem Fernsehen¹, und zweitens Neutralitätspflichten, die Bundesminister und sogar der Bundespräsident bei negativen öffentlichen Äußerungen über rechte und rechtsextreme politische Parteien und deren Personal zu beachten haben.²

Bevor ich auf diese Punkte einzeln eingehe, sei noch kurz erwähnt, worüber ich nicht sprechen werde. Ich beschränke mich erstens auf **Rechtsfragen**, insbesondere solche des Verfassungsrechts. Änderungen in der Verfassungswirklichkeit - hier fällt wohl jedem Betrachter der deutschen Szene die derzeitige Krise der Sozialdemokratie ein - sind nicht das Thema. Ich beschränke mich sodann auf das Recht der politischen Parteien und werde die damit eng verbundenen Fragen des Wahlrechts, des Parlamentsrechts und des Rechts der in Deutschland gesetzlich zu regelnden Bezüge und Pensionen von Abgeordneten und Ministern³, auch aus Zeitgründen, allenfalls streifen können. Diese Ausgrenzung betrifft etwa die Mitgliederzahl des Deutschen Bundestages. Derzeit gibt es 709 statt 598 Abgeordnete. Dies ist eine Folge von Veränderungen in der Parteienstruktur und des deutschen Wahlrechts, das kein reines Verhältniswahlrecht ist, sondern personalisierende Elemente aufweist, die Überhang- und Ausgleichsmandate produzieren, deren genaue Zahl kaum zu kalkulieren ist. Diese Ausgrenzung betrifft sodann den Umgang mit der sog. "Alternative für Deutschland" (AfD); obwohl es in § 2 Abs. 1 Satz 2 der Geschäftsordnung des derzeitigen 19. Bundestages heißt, jede Fraktion sei durch mindestens einen Vizepräsidenten oder

¹ BVerfGE 121, 30 (hessisches Privatrundfunkgesetz); 136, 9 (ZDF-Verwaltungsrat, mit Sondervotum).

² BVerfGE 136, 323; 138, 102; 148, 11 und zu vorläufigem Rechtsschutz letztmalig E 150, 163.

³ Vgl. insoweit zahlreiche Veröffentlichungen von von Arnim, der als "investigativer Wissenschaftler" zahlreiche gesetzliche Regelungen - z.B.: lebenslänglicher Pensionsanspruch bei nur einem Tag im Ministeramt des Bundeslandes Saarland - in das Licht der Öffentlichkeit gezerrt und damit zu Fall gebracht hat; dazu Leicht, Die Zeit vom 2.1.1992, Seite 2.

eine Vizepräsidentin im Präsidium des Bundestages vertreten, sind seit Oktober 2017 vier Anläufe der AfD, diesen ihr als drittstärkste Parlamentsfraktion grundsätzlich zustehenden Posten zu besetzen, am Widerstand der anderen Fraktionen gescheitert.

Doch zurück in das Parteienrecht im engeren Sinne.

II. Art. 21 Abs. 1 GG als verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt

Archimedischer Punkt der deutschen Verfassungsrechtswissenschaft ist mit Blick auf die politischen Parteien Art. 21 Abs. 1 des Grundgesetzes. In vier kurzen Sätzen umschreibt Art. 21 Abs. 1 den Auftrag und die Funktionen der Parteien, ihre Freiheit und Gleichheit sowie die 1983 durch die erste von insgesamt zwei Änderungen erweiterte Transparenz ihrer finanziellen Verhältnisse. Die Vorschrift macht deutlich, dass Parteien einen Status zwischen Staat und Gesellschaft, zwischen grundrechtlicher Freiheit und parlamentarischer Demokratie haben. Die Väter und Mütter des Grundgesetzes wollten 1949 einen Kontrapunkt zur von Gustav Radbruch 1930 sogenannten Parteienprüderie der Weimarer Republik setzen. Diese Prüderie hatte sich nicht zuletzt darin geäußert, dass die Weimarer Verfassung von Parteien in nur einem Satz überhaupt Notiz genommen hatte, in dem mit negativem Unterton stand: "Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei." (Art. 130 Abs. 1)

Demgegenüber bekennt sich das Grundgesetz seit dem Mai 1949 zur unentbehrlichen Rolle politischer Parteien in parlamentarischen Demokratien. Diese brauchen Mehrparteiensystem und Opposition. Art. 21 hat sich, aus heutiger Sicht betrachtet, als Glücksgriff erwiesen. Er wurde zu einem Exportschlager des deutschen Verfassungsrechts, der seinerseits Vorbilder hatte, darunter Art. 49 der italienischen Verfassung vom Dezember 1947.

Art. 21 Abs. 1 bedarf der Konkretisierung, die auf zwei Ebenen erfolgt: durch den Bundesgesetzgeber und durch das Bundesverfassungsgericht. Der heutige Art. 21 Abs. 5 beauftragt den Gesetzgeber, das Nähere zu regeln. Das ist mit einiger Verspätung 1967 im Parteiengesetz geschehen. Art. 21 Abs. 1, häufig in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1, ist weiter die Grundlage für eine intensive Rechtsprechungstätigkeit des Bundesverfassungsgerichts.

Zu Art. 21 habe ich gesagt, er habe wenig Änderungen erfahren. So ist Art. 21 Abs. 1 Satz 4 trotz mehrerer Finanzskandale, die die deutsche Parteienwelt erschüttert haben, nur einmal geändert und dabei verschärft worden. Das Weitere hat der einfache Gesetzgeber in den Griff bekommen, insbesondere 2002, im Anschluss an die sog. CDU-Spendenaffaire, als die Vorschriften des Parteiengesetzes über den Inhalt und die Vorlagefristen für Rechenschaftsberichte über die Parteifinanzen, über Anzeige- und Korrekturpflichten der Parteien bei Unrichtigkeiten, über (Rück-)Zahlungspflichten, bis hin zu einem speziellen Straftatbestand, letztmalig grundlegend präzisiert worden sind.

Der Rechtsprechung des BVerfG zu den politischen Parteien lässt sich eine solche Konstanz nicht bescheinigen. Es gibt im Gegenteil wenige Themen, bei denen das Gericht seine Position so oft und so grundlegend und zum Teil mehrfach gewechselt hätte wie das Thema politische Parteien. Dies betrifft Grundsatz- und damit verknüpfte Detailfragen in gleicher Weise.

Die Anfänge der Rechtsprechung waren geprägt von der Parteienstaatstheorie, die der Richter Gerhard Leibholz, der dem Gericht von 1951 bis 1971 angehört hatte, ausgehend von seiner 1929 vorgelegten, in vielem Carl Schmitt verpflichteten Habilitationsschrift über das Wesen der Repräsentation vertreten hat.⁴ Praktische Konsequenzen dieser These waren unter anderem die Antragsfähigkeit politischer

⁴ Dazu Kaiser (Hrsg.), *Der Parteienstaat. Zum Staatsverständnis von Gerhard Leibholz*, 2013.

Parteien im verfassungsgerichtlichen Organstreitverfahren, an der das BVerfG trotz aller Kritik bis heute festhält, und die grundsätzliche Zulässigkeit einer unmittelbaren staatlichen Parteienfinanzierung.

Ein Paradigmenwechsel erfolgte mit dem Parteienfinanzierungsurteil vom 19. Juli 1966, an dem, nebenbei gesagt, Leibholz wegen Besorgnis der Befangenheit nicht mitwirken durfte.⁵ Seine theoretische Grundlage war die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft und die Annahme, Parteien seien Organisationen aus dem gesellschaftlichen Bereich, die in den Bereich staatlicher Entscheidungsfindung in Parlament und Regierung hineinwirkten. Konsequenz war eine mittlere Phase in der Rechtsprechung zu staatlicher Parteienfinanzierung⁶, die nur als sogenannte Wahlkampfkostenerstattung für zulässig erachtet wurde. Eine konzeptionelle Alternative zu dieser Unterscheidung und zu der Lehre vom Parteienstaat war das auf Konrad Hesse⁷ zurückgehende Modell einer Parteiendemokratie, das den Parteien die drei Status von Freiheit, Gleichheit und Öffentlichkeit zuschreibt.

Bei dem Versuch einer Periodisierung der Parteienrechtsentwicklung kann man das nächste Stadium mit "Parteienrecht der 2. Generation", so eine Formulierung von Martin Morlok⁸, überschreiben. Dieser Generation geht es um negative Begleiterscheinungen von Parteienherrschaft und Parteienstaat in der inzwischen politisch gefestigten Bundesrepublik Deutschland (Staat als Beute, Machtbesessenheit und Machtvergessenheit). Die wichtigsten rechtspolitischen Diskussionsfelder sind die Parteienfinanzierung und die Offenhaltung der Mitwirkung an der politischen Willensbildung für neue Parteien - 1982 die heutige Partei Bündnis 90 / Die Grünen, 1990 Die Linke, 2017 die Alternative für Deutschland - und alternative Mitwirkungsformen, bis hin zu Plebisziten.

⁵ BVerfGE 20, 96. Zum Ausschluss des Richters Leibholz BVerfGE 20, 1, 9, 26.

⁶ Zu Mitgliedsbeiträgen und Parteispenden BVerfGE 24, 300.

⁷ Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17 (1959), 11.

⁸ Morlok, in: Tsatsos (Hrsg.), 30 Jahre Parteiengesetz in Deutschland, 2002, S. 53 ff.

Diese 2. Phase hält nach wie vor an, mit einigem Hin und Her. Im April 1992 musste das BVerfG mit einstimmiger Senatsentscheidung konzedieren, dass ein Verbot unmittelbarer staatlicher Parteienfinanzierung zu weit geht; an seine Stelle ist eine staatliche Teilfinanzierung mit Obergrenzen getreten.⁹ Ich werde darauf im weiteren Verlauf meines Vortrags noch eingehen. Im Juni 2004 hat der zweite Senat des BVerfG mit 6 zu 2 Richterstimmen festgestellt, der Gesetzgeber dürfe die Rechenschaftslegung der politischen Parteien mit der staatlichen Parteienfinanzierung verknüpfen und für den Fall der Verletzung von Mitwirkungspflichten einer politischen Partei das Nichtentstehen von Ansprüchen oder gar Sanktionen vorsehen, dies auch dann, wenn die Partei so in eine finanziell schwierige Lage gerate.¹⁰

III. Verfassungsfeindliche Parteien

Damit bin ich nach einem Parforce-Ritt durch die jüngere deutsche Parteienrechtsgeschichte in der Gegenwart angekommen. Die wichtigste aktuelle Entwicklung des deutschen Verfassungsrechts der politischen Parteien betrifft Parteiverbote. Art. 21 Abs. 2 des Grundgesetzes ermächtigt seit 1949 zu Verboten von Parteien, die nach ihren Zielen und dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden. Diese Vorschrift ist Teil des Konzepts der wehrhaften Demokratie: Keine unbedingte Freiheit für die Feinde der Freiheit!¹¹ Ein Parteiverbot ist gemäß Art. 21 Abs. 4 dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten, das darüber auf Antrag von Bundestag, Bundesrat oder Bundesregierung in einem aufwändigen Verfahren entscheidet, das, so das Gericht, ein "Höchstmaß"¹² an Rechtssicherheit, Transparenz, Berechenbarkeit und Verlässlichkeit voraussetze. Die Stellung des Antrags liegt im politischen Ermessen der drei genannten Verfassungsorgane. Dies

⁹ BVerfGE 85, 264.

¹⁰ BVerfGE 111, 54 (99, zu Verhältnismäßigkeitserwägungen S. 100 f.).

¹¹ BVerfGE 5, 85 (138); 144, 20 (195).

¹² BVerfGE 144, 20 (159).

gilt für alle Parteien in gleicher Weise, auch für nationalsozialistisch orientierte Parteien. Bis zu einer konstitutiven Entscheidung des BVerfG darf niemand die Verfassungsfeindlichkeit einer Partei rechtlich geltend machen. Das schließt die Beobachtung einer Partei nicht aus; es schließt weiter nicht aus, dass Mitgliedern solcher Parteien wegen bei ihnen fehlender Verfassungstreue der Zugang zum öffentlichen Dienst verweigert wird.

Im Januar 2017 hatte das BVerfG über ein Verbot der Nationaldemokratischen Partei (NPD) zu befinden.¹³ Den Verbotsantrag hatte im Dezember 2013 nur der Bundesrat gestellt, nachdem ein Anfang 2001 von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung eingeleitetes Verbotsverfahren im März 2003 mit dem prozeduralen Argument, es sei ein Verfahrenshindernis, dass die NPD vor dem Verbotsantrag intensiv von Behörden des Verfassungsschutzes observiert worden war, eingestellt worden war; diese Entscheidung konnte von 3 gegen 4 Richter getroffen werden, weil für ein Parteiverbot gemäß § 15 Abs. 4 BVerfGG eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des 8 Richter zählenden Senats erforderlich ist. Und auch im zweiten Anlauf war der Verbotsantrag erfolglos, obwohl das zuvor geschilderte Verfahrenshindernis inzwischen ausgeräumt war. Zwar sieht auch das BVerfG, dass es sich bei der NPD um eine politische Partei handelt, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgt, die konkret die bestehende Verfassungsordnung durch einen an der ethnischen "Volksgemeinschaft" ausgerichteten autoritären "Nationalstaat" ersetzen will.¹⁴ Diese Feststellung hat in Deutschland fast niemanden überrascht. Sehr überraschend ist aber die Meinung, die NPD dürfe trotz erwiesener Verfassungsfeindlichkeit und trotz planvollen und qualifizierten Hinarbeitens auf die Erreichung ihrer verfassungsfeindlichen Ziele nicht verboten werden, weil es an konkreten Anhaltspunkten von Gewicht fehle, die es zumindest möglich erscheinen lassen, dass ihr Handeln zum Erfolg führe.¹⁵ Kurzum: Die NPD ist für ein Verbot zu unwichtig. Statt eines Verbots komme bei

¹³ BVerfGE 144, 20.

¹⁴ BVerfGE 144, 20 Leitsatz 9 a).

¹⁵ BVerfGE 144, 20 Leitsatz 9 c).

einer solchen Partei ein Ausschluss von staatlicher Finanzierung und von steuerlicher Begünstigung der Partei und der finanziellen Zuwendungen von Mitgliedern und Dritten in Betracht, auch dies aber nur auf verfassungsrechtlicher Grundlage und nach Durchführung eines aufwändigen Verfahrens vor dem BVerfG.¹⁶

Ich halte diese Entscheidung für falsch. Schon mancher Verfassungsfeind ist unterschätzt worden; Hitler ist vom letzten Reichspräsidenten der Weimarer Republik als "böhmischer Gefreiter" tituiert worden. Doch solche Kritik ist müßig, denn der verfassungsändernde Gesetzgeber hat den Hinweis das BVerfG aufgegriffen und die Grundlagen für einen Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von staatlicher Finanzierung als Minusmaßnahme zu einem Parteiverbot zu schaffen. Das Textvolumen von Art. 21 ist, entsprechend dem bürokratisch-pedantischen Stil moderner verfassungsändernder Gesetzgeber, von 81 auf 147 Wörter angestiegen. Die Bedeutung des Parteiverbotsverfahrens ist indes gesunken. Bereitschaft, gegen die NPD ein weiteres Verfahren einzuleiten, dass auf ihren Ausschluss von staatlicher Finanzierung zielt, ist nicht erkennbar.

IV. Die Nichtanerkennungsbeschwerde (Art. 93 Abs.1 Nr. 4c) GG)

Die zweite von zwei Änderungen des Grundgesetzes, die politische Parteien betreffen, lässt ganz andere Dimensionen des Themas anklingen. Im Juli 2012 ist Vereinigungen, die vom Bundeswahlleiter nicht als politische Parteien anerkannt und darum nicht zu Bundestagswahlen zugelassen worden sind, das Recht eingeräumt worden, dagegen vor der Wahl Verfassungsbeschwerde zum BVerfG einzulegen.¹⁷ Die Frage ist praktisch relevant. Von 63 politischen Vereinigungen, die bei der letzten Bundestagswahl ihre Beteiligungsabsicht bekundet hatten, sind 15 zurückgewiesen worden, weil sie die Anforderungen des Parteibegriffs des ParteienG nicht erfüllten.

¹⁶ BVerfGE 144, 20 (202, 242, jeweils obiter dicta).

¹⁷ 59. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 11.7.2012, BGBl. I 1478.

Auslöser für die Änderung war nicht das BVerfG, sondern Kritik von Wahlbeobachtern der OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa). Die daraufhin eingeführte Nichtzulassungsbeschwerde weicht in verschiedener Hinsicht von traditionellen Grundsätzen des deutschen Wahlprüfungsrechts ab.

Vorher galt: Wahlprüfung ist grundsätzlich Sache von Parlamenten und nur in 2. Instanz von Gerichten, konkret dem BVerfG. Wahlprüfung ist zweitens ex-post-Kontrolle nach einer Wahl, dies um den zeitlichen Ablauf bis zum Wahltag nicht zu stören. Drittens ist eine Wahlprüfungsbeschwerde nur erfolgreich, wenn ein Wahlfehler Einfluss auf das Wahlergebnis gehabt haben kann. Dies hat in Deutschland seit längerem schon zu grundsätzlicher Kritik geführt¹⁸. Dank des Drucks der OSZE ist dieser Kritik seit 2012 für einen Teilbereich, die Zulassung kleiner, in der Regel unbedeutender politischer Parteien, durch Art. 93 Abs. 1 Nr. 4c) GG abgeholfen, der durch die §§ 13 Nr. 3a und 96a bis 96d des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes konkretisiert wird.

V. Das Recht der Parteienfinanzierung (§§ 18 bis 22 ParteienG)

Ein verfassungsrechtlicher Dauerbrenner ist und bleibt die staatliche Parteienfinanzierung, auch wenn Anspruchsvoraussetzungen, Anspruchsumfang und Festsetzungsverfahren inzwischen detailliert und hinreichend bestimmt im Parteiengesetz geregelt sind. Lassen Sie mich das aktuelle System in Deutschland zunächst skizzieren, bevor ich auf einige Schwach- und Dissenspunkte eingehe. Ich konzentriere mich dabei auf unmittelbare Staatsfinanzierung und lasse steuerliche Vergünstigungen für Parteien, ihre Mitglieder und Spender weg.

¹⁸ Vgl. den Artikel der beiden früheren Verfassungsrichter Graßhof und Klein in der FAZ vom 11.9.2006.

Anspruchsberechtigt sind Parteien, die bei der letzten Bundestags- oder Europawahl mindestens 0,5 % oder bei einer der jeweils letzten Landtagswahlen mindestens 1,0 % der Stimmen für ihre Listen erreicht haben (Mindesterfolgsklausel). Die Grenzwerte liegen deutlich unter denen der 5 % - Klausel, von der in Deutschland die Vergabe von Mandaten an politische Parteien abhängig gemacht wird. Der Anspruch setzt sich aus einem Wählerstimmen- und einem Zuwendungsanteil zusammen. Für jede Stimme gibt es zu einer Gesamtzahl von 4 Mio. Stimmen 1 EUR, darüber hinaus 0,83 EUR.¹⁹ Für jeden Euro, den Parteien als Mitglieds- oder Mandatsträgerbeitrag oder Spende von natürlichen Personen erhalten haben, gibt es zusätzlich 0,45 EUR aus der Staatskasse.²⁰ Die sich für die einzelne Partei ergebende Summe darf die Summe der von ihr selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht übersteigen, was bei neu gegründeten Parteien zu Problemen führen kann. Neben dieser relativen Obergrenze, die einen Vorrang der Selbst- vor der Staatsfinanzierung bedeutet und die Rückbindung der Parteiführung an ihre gesellschaftliche Basis sichern soll²¹, gibt es eine absolute Obergrenze, d.h. eine Deckelung des Gesamtbetrags, der allen Parteien zur Verfügung steht (§ 18 Abs. 2 S. 1 ParteienG).

Viele der Zahlen und Relationen in der hiermit gegebenen Übersicht sind das Ergebnis verfassungsgerichtlicher Entscheidungen. Aktuell beschäftigt sich das BVerfG mit der absoluten Obergrenze. Diese Obergrenze ist 2018²² in einem schnell durchgezogenen Gesetzgebungsverfahren von 165²³ auf 190 Millionen Euro angehoben worden, nachdem ihr Anstieg zuvor an den Preisindex der für eine Partei typischen Ausgaben gekoppelt und so auch begrenzt war. Als Begründung für den Sprung von 165 auf 190 Mio. Euro geben die Parteien der Regierungskoalition von CDU/CSU und SPD gestiegene Kosten der Parteien durch

¹⁹ Zu verfassungsrechtlicher Kritik an dieser Degression *Ipsen* ZParl. 1994, 401 ff.

²⁰ Diese sich auf 2017 beziehenden Zahlen sind seither indiziert (§§ 18 Abs. 3 S. 3 u. Abs. 2 S. 2-5 ParteienG).

²¹ BVerfGE 85, 264 (289 f.).

²² Gesetz vom 10.7.2018, BGBl. I 1116. Kritisch dazu Hobusch, *Mitteilungen des Instituts für Parteienrecht und Parteienforschung der Universität Düsseldorf* 2019, 51.

²³ BT-Drucksache 19/2040.

Digitalisierung, insbesondere Kosten für die Betreuung von sozialen Netzwerken und Web-Seiten an; die angebliche Kostensteigerung wird in der Gesetzesbegründung aber nicht spezifiziert.²⁴ Gegen diese Änderung von § 18 Abs. 2 ParteienG richtet sich ein Normenkontrollantrag. Die Entscheidung wird für dieses Jahr erwartet. Das BVerfG wird sich dabei mit dem Problem auseinandersetzen müssen, dass rationale Kriterien für die Festsetzung einer Obergrenze schwer zu formulieren sind.

Eine weitere Schwachstelle, diesmal im Zusammenhang mit der relativen Obergrenze, ist der Einnahmebegriff, der in § 26 ParteienG in einer Weise definiert wird, die an Vorschriften des staatlichen Haushaltsrechts oder des Handelsbilanzrechts erinnert. Die relative Obergrenze hat zunächst den Charme, dass alle Parteien ein Interesse daran haben müssen, ihre Einnahmen gegenüber dem Staat als möglichst hoch zu deklarieren, denn je höher die Einnahmen sind, desto höher ist die relative Obergrenze, bei deren Überschreitung staatliche Parteienfinanzierung gekappt wird. Es fällt auf, dass seit Einführung der relativen Obergrenze neue Einnahmearten entstanden sind. Quantitativ bedeutsam sind die sog. Mandatsträgerbeiträge, das sind Beiträge, die ein Inhaber eines öffentlichen Wahlamtes über seinen Mitgliedsbeitrag hinaus an seine Partei leistet.

Ein dritter, quantitativ vielleicht der wichtigste Punkt sind Haushalte anderer Rechtsträger, die ähnliche Aufgaben und Ziele wie politische Parteien verfolgen und deren Ausgaben politischen Parteien darum mittelbar zugutekommen. In Betracht kommen Fraktionen und Abgeordnete, Stiftungen und weitere rechtsfähige Nebenorganisationen politischer Parteien, weiter europäische politische Parteien und Stiftungen. So sind im Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für 2020 insgesamt 42 Mio. Euro für Parteienförderung veranschlagt, nach 50 Mio. Euro in 2019. Zwar mag man postulieren, dass zwischen Parteien- und Fraktionsfinanzen strikt getrennt werden müsse. Ob dies aber in der

²⁴ BT-Drucksache 19 / 2509, 6.

Realität angesichts sich überschneidender Betätigungsfelder durchgehalten werden kann, ist zu bezweifeln.

VI. Das Rechenschaftsrecht der politischen Parteien (§§ 23 bis 31d ParteienG)

Auf jeden Fall ist dafür eine sorgfältige Rechnungsprüfung und Finanzkontrolle erforderlich. Damit bin ich beim letzten Punkt meiner Ausführungen zu Parteifinanzien. Dieses scheinbare Buchhalterthema ist in Deutschland schon seit 1949 Verfassungsrecht. Die Erfahrungen mit der Finanzierung der Hitlerbewegung in den frühen 1930er Jahren haben 1949 Anlass gegeben, von allen Parteien zu verlangen, dass sie über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben. Dies ist 1983 dahin ergänzt worden, dass auch über die Verwendung der Mittel und das Vermögen öffentlich Rechenschaft zu geben ist.

Im Mittelpunkt steht der jährliche Rechenschaftsbericht, der, an den handelsrechtlichen Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung ausgerichtet, von jeder Partei bis zum 30.9. des Folgejahres nach Beratung im Vorstand und Prüfung durch Wirtschaftsprüfer beim Präsidenten des Bundestages einzureichen ist. Der Bericht wird dann als Bundestags-Drucksache veröffentlicht und von der Bundestagsverwaltung geprüft. Legt eine Partei keinen Rechenschaftsbericht vor, so kann sie dazu durch ein Zwangsgeld angehalten werden (§ 38 Abs. 2 ParteienG) und verfällt, zeitlich gestaffelt, ihr Anspruch auf staatliche Parteienfinanzierung (§ 19a Abs. 3 S. 4 u. 5 ParteienG). Hat eine Partei Spenden trotz eines Spendenannahmeverbots angenommen, z.B. Spenden aus dem Nicht-EU-Ausland, etwa der Schweiz, so entsteht gegen diese Partei ein Anspruch des Bundes in Höhe des Dreifachen des rechtswidrig erlangten Betrags (§ 31c ParteienG); diese Regelung soll der Bildung schwarzer Kassen entgegenwirken. Das Sanktionsregime ist abschreckend und soll so sein. Verhältnismäßigkeits- und Vertrauensschutzerwägungen spielen eine geringe Rolle. Das Bundesverfassungsgericht hat dies immer wieder bestätigt²⁵, zuletzt überwiegend

²⁵ Grundsätzlich BVerfGE 111, 54 (97 ff. - Mehrheitsvotum, 113 f. - Sondervotum).

in Kammerentscheidungen, mit denen Verfassungsbeschwerden erledigt werden, denen das Gericht keine grundsätzliche Bedeutung (mehr) beimisst.

VII. Besitz und Beteiligung an privaten Medien, Einfluss auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Im nächsten Abschnitt meines Vortrags möchte ich mich mit den politischen Parteien als Medienunternehmern und mit ihrem Einfluss auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk beschäftigen. Bei Printmedien wie Zeitungen wird hierin kein verfassungsrechtliches Problem gesehen, sofern der Einfluss transparent gemacht wird. Auch politischen Parteien stehe das Grundrecht auf Pressefreiheit zu. Traditionell hat sich insbesondere die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) an Medienunternehmen beteiligt.

Aktuelle Probleme bestehen dagegen bei Rundfunk und Fernsehen. Sie lassen sich durch zwei Entscheidungen des BVerfG veranschaulichen.

In einer Entscheidung vom 12.3.2008 führt das Gericht aus, dem Gesetzgeber stehe es frei, Parteien die unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an Rundfunkunternehmen insoweit zu untersagen, als sie dadurch bestimmenden Einfluss auf Programmgestaltung und Programminhalte nehmen können. Eine darüber hinausreichendes absolutes Beteiligungsverbot für politische Parteien sei dagegen mit deren Freiheitsrechten unvereinbar. Die Entscheidung war erforderlich geworden, nachdem in Deutschland der Rundfunk für private Veranstalter geöffnet worden war und die dafür zuständigen Bundesländer entsprechende Rundfunk- und Mediengesetze erlassen hatten. Dementsprechend war das Thema Medienbeteiligungen politischer Parteien in Deutschland vor ca. 15 Jahren ein beliebtes Thema für rechtswissenschaftliche Monografien, darunter viele Dissertationen.

Das BVerfG begründete seine Entscheidung mit der Staatsfreiheit des Rundfunks. Parteien seien zwar nicht dem Staat zuzuordnen. Jedoch bestehe "eine gewisse Staatsnähe"²⁶. Der Einfluss der Parteien, die im Parlament die Mehrheit bildeten, lasse sich von staatlichem Einfluss kaum unterscheiden. Dies mache die Beachtung des Grundsatzes der Staatsfreiheit des Rundfunks für die gesetzliche Ausgestaltung von Parteibeteiligungen notwendig.

Eine zweite Entscheidung vom 25.3.2014 betrifft die Zusammensetzung von Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten.²⁷ Vorangegangen war die Nichtverlängerung des Vertrags des Journalisten Nikolaus Brender, die offensichtlich zumindest auch parteipolitische Motive hatte. Das BVerfG stellt in seinem Urteil fest, dass sich in den Leitungsgremien des Zweiten Deutschen Fernsehens - außerhalb gesetzlicher Grundlagen - zwei sogenannte "Freundeskreise" etabliert haben, die auch als "CDU-Freundeskreis" und "SPD-Freundeskreis" bezeichnet werden und denen nahezu jedes Gremienmitglied angehöre.²⁸ Um diesen informellen Einfluss zu bekämpfen, greift das Gericht zu einem ungewöhnlichen Mittel. Es dekretiert zahlenmäßige Vorgaben für die Besetzung von Gremien, auch wenn sich diese aus dem Wortlaut von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz ("Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk") nicht erschließen. In einem der Leitsätze heißt es: "Der Anteil der staatlichen und staatsnahen Mitglieder (in Leitungsgremien von Rundfunkanstalten) darf insgesamt ein Drittel der gesetzlichen Mitglieder des jeweiligen Gremiums nicht übersteigen."²⁹ Dies ist eine klare Vorgabe, von der man trotzdem bezweifeln darf, ob sie das Ziel, unangemessenen Einfluss politischer Parteien zurückzudrängen, erreichen wird.

²⁶ So wörtlich BVerfGE 121, 30 (53)

²⁷ BVerfGE 136, 9 (ZDF-Fernseh- u. Verwaltungsrat, Fall Nikolaus Brender.

²⁸ BVerfGE 136, 9 (18).

²⁹ BVerfGE 136, 9 Leitsatz 2a).

VIII. Neutralitätspflichten von Ministern

Eine letzte, derzeit noch anhaltende Serie von Entscheidungen des BVerfG, über die ich berichten will, betrifft unsachliche negative Äußerungen von Regierungsmitgliedern und anderem staatlichem Personal über politische Parteien, vor allem über Parteien des rechten politischen Spektrums. Als Beispiel möchte ich den Sachverhalt der Wanka-Entscheidung vom Februar 2018 kurz vorstellen.

Die Bundesbildungsministerin Johanna Wanka hatte auf der Homepage des von ihr geführten Ministeriums mit dem Bundeswappen kurz vor einer öffentlichen Veranstaltung der betroffenen Partei eine Pressemitteilung veröffentlicht, in der es sinngemäß hieß: Rote Karte für die AfD !! Björn Höcke und andere Sprecher der Partei leisten der Radikalisierung der Gesellschaft Vorschub. Rechtsextreme, die offen Volksverhetzung betreiben, erhalten damit unerträgliche Unterstützung.

Das BVerfG stellt in dem von ihm für zulässig befundenen Organstreitverfahren fest, dass die Ministerin das Recht der Partei auf Chancengleichheit verletzt habe. Staatsorgane müssten im Wettbewerb der Parteien Neutralität wahren. Auch außerhalb von Wahlkampfzeiten seien Staatsorgane im politischen Wettbewerb zu Neutralität verpflichtet. Damit sei es nicht vereinbar, wenn Staatsorgane öffentliche Veranstaltungen einer politischen Partei zum Anlass nehmen, sich unsachlich mit dieser Partei auseinanderzusetzen. Den Einwand, die fraglichen Äußerungen stammten von einer Ministerin, also einer Politikerin, diese stehe in einem Konkurrenzkampf mit der fraglichen Partei und sei insoweit nicht an Gebote der Sachlichkeit gebunden, lässt das BVerfG nicht gelten. Es müsse unterschieden werden zwischen Äußerungen, die in der Rolle als Ministerin erfolgen, und Äußerungen in der Rolle als Parteipolitikerin. Wenn die Äußerung auf der Homepage eines Bundesministeriums unter Verwendung des Bundeswappens erfolge, handele es sich um eine hoheitliche Maßnahme, die anderen, strengeren Anforderungen unterliege. Das Gericht setzt damit eine Rechtsprechungslinie fort, die im März 1977 mit einer umstrittenen Entscheidung zur Abgrenzung von

zulässiger Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung und unzulässiger Wahlkampfhilfe für die die Regierung tragenden Parteien eröffnet worden ist.³⁰

IX. Europäische Dimension

Mein Überblick über aktuelle verfassungsrechtliche Fragen der Parteiendemokratie in Deutschland ist damit beendet. Ich denke, dass ich nichts Wesentliches ausgelassen habe, was in den letzten 10 Jahren den Gesetzgeber oder das BVerfG bewegt haben. Lassen Sie mich schließen mit einem Ausblick auf die europarechtliche Dimension des Themas, wobei die EMRK und das EU-Recht zu unterscheiden sind.

Die EMRK oder ihre Zusatzprotokolle enthalten keine ausdrückliche Bestimmung zu politischen Parteien. Diese werden von der Konvention als Vereinigungen im Sinne von Art. 11 erfasst. Es gibt einige Rechtsprechung des EGMR, die sich mit Parteiverboten beschäftigt und mit denen das BVerfG sich in seiner NPD-Verbotsentscheidung auf ca. 10 Seiten der Urteilsbegründung ausführlich auseinandersetzt.³¹

Auch im EU-Recht sind Parteien inzwischen angekommen. Art. 10 Abs. 4 EUV würdigt, Art. 21 Abs. 1 vergleichbar, ihre Rolle, Art. 12 Abs. 2 der Grundrechtecharta schützt ihre Freiheit und, hinter den Standards des Grundgesetzes zurückbleibend, ihre Gleichheit, und Art. 224 AEUV erteilt Parlament und Rat einen Rechtsetzungsauftrag, auf dessen Grundlage im Oktober 2014 die aktuell geltende Verordnung über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen erlassen worden ist.³² Dass die Entwicklung in der Europäischen Union insoweit aber noch hinter dem in den Mitgliedstaaten erreichten Stand zurückbleibt, merkt man

³⁰ BVerfGE 44, 125, mit zwei Sondervoten auf den S. 167 u. 181.

³¹ BVerfGE 144, 20 (234 - 243), insbesondere mit dem Kriterium eines "dringenden sozialen Bedürfnisses" als Verbotsvoraussetzung.

³² Vom 22.10.2014, ABl. L 317/1.

deutlich am Parteibegriff, mit dem ich meine Ausführungen abschließen möchte. Gemäß § 2 des deutschen Parteiengesetzes sind Parteien Vereinigungen von Bürgern - Ausländer und Minderjährige grundsätzlich eingeschlossen -, die an der politischen Willensbildung durch Beteiligung an Bundes- und Landtagswahlen - nicht allein Kommunalwahlen - Einfluss nehmen; juristische Personen können nicht Mitglieder politischer Parteien sein. Anders auf EU-Ebene. Gemäß Art. 2 Nr. 3 ist europäische politische Partei ein Bündnis von Parteien aus EU-Mitgliedstaaten, in dem die unmittelbare Mitgliedschaft natürlicher Personen eine Randerscheinung ist. Hierin spiegelt sich die besondere Legitimationsstruktur der Europäischen Union.

dirittifondamentali.it

Questioni costituzionali attuali della democrazia dei partiti in Germania
(Aktuelle verfassungsrechtliche Fragen der Parteiendemokratie in Deutschland)*

di

Markus Heintzen *

(Traduzione in lingua italiana del Prof. Vincenzo Baldini)

SOMMARIO: I. Premessa. Lo sguardo sul contenuto della relazione. - II. L' art. 21, comma 1 della Costituzione tedesca come punto di partenza costituzionale - III. I partiti ostili alla costituzione. - IV. Il ricorso per non riconoscimento (art. 93, co. 1 n. 4c GG). - V. Il diritto sul finanziamento dei partiti (co. 18 – 22 legge sui partiti politici). - VI. L'obbligo di rendicontazione dei partiti politici (artt. 23 – 31d legge sui partiti politici). - VII. Possesso e partecipazione ai media privati, influsso sulla comunicazione pubblica. - VIII. Gli obblighi di neutralità dei ministri. - IX. La dimensione europea.

I. Premessa. Lo sguardo sul contenuto della relazione.

Con la mia relazione desidero parlare delle questioni della democrazia dei partiti che in Germania hanno occupato negli ultimi dieci anni e che continuano ad occupare il Legislatore costituzionale, il Legislatore ordinario e il Tribunale costituzionale federale. Il mio interesse alla conoscenza, con particolare riguardo al menzionato articolo del manuale, consiste in ciò: di conoscere le reazioni e gli apprezzamenti di un osservatore italiano. Perciò io sono molto contento della discussione che in conseguenza alle mie esposizioni ci deve essere. Al centro della mia relazione è il diritto dei partiti politici. Io riferirò di due modifiche della costituzione, la prima riguardante la relazione con i partiti che sono contrari alla costituzione, la seconda sulla tutela giuridica dei piccoli partiti in relazione alla loro ammissione all'interno del Parlamento. Inoltre, riferirò di modifiche della legge sui partiti e delle attività dell'amministrazione del *Bundestag* nell'ambito del finanziamento statale dei partiti e della responsabilità dei partiti politici sulla derivazione e l'utilizzo dei loro mezzi e del loro patrimonio. Due ulteriori punti che derivano dalla nuova giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale siano

* Relazione predisposta per il Convegno su I caratteri della democrazia parlamentare, oggi, Cassino 25-26 marzo 2020, rimandato a causa della emergenza dovuta al coronavirus.

* Professore ordinario di Diritto pubblico presso l'Università libera di Berlino.

menzionati: il primo relativo al rapporto tra partiti politici e servizio radiotelevisivo¹, in particolare con la televisione pubblica; il secondo relativo agli obblighi di neutralità che il Ministro federale e persino il Presidente federale devono rispettare in relazione a esternazioni pubbliche negative su partiti politici di destra e di estrema destra e il relativo personale².

Prima che io entri nella discussione di questi punti, sia ancora brevemente fatta menzione di che cosa io non parlerò. Io mi limito, in primo luogo, a questioni giuridiche, in particolare quelle del diritto costituzionale. Modifiche nella realtà costituzionale – qui capisce bene ogni osservatore della scienza tedesca la vecchia crisi della socialdemocrazia o l'ascesa di "*Alternative für Deutschland*" (AfD) – non sono il tema. Io mi limito pertanto al diritto dei partiti politici e potrò sottolineare con ciò le questioni strettamente connesse di diritto elettorale, di diritto parlamentare e del diritto delle relazioni da regolamentare in Germania a livello legislativo e delle pensioni dei deputati e dei ministri³. Anche per ragioni di tempo io dovrò espungere le questioni con questa strettamente connesse.

Questa limitazione riguarda il numero dei componenti del Parlamento tedesco. Attualmente ci sono 709 deputati invece di 598. Questa è la conseguenza di modifiche nella struttura dei partiti e del diritto elettorale tedesco, che non è un sistema proporzionale puro ma mostra elementi di personalizzazione che producono i mandati in eccedenza e i mandati di compensazione, il cui esatto numero è difficile da calcolare. Questa limitazione riguarda, quindi, la relazione con il c.d. partito "*Alternative für Deutschland*" (AfD); sebbene si dice nell'alinea 2, del primo comma della seconda frase del regolamento dell'attuale XIX legislatura "*ogni frazione sia rappresentata almeno da un vicepresidente o una vicepresidente nel presidio del Bundestag*", dall'ottobre del 2017 ci sono 4 tentativi di AfD di occupare

¹ BVerfGE 121, 30 (hessisches Privatrundfunkgesetz); 136, 9 (ZDF-Verwaltungsrat, mit Sondervotum).

² BVerfGE 136, 323; 138, 102; 148, 11 und zu vorläufigem Rechtsschutz, letztmalig E 150, 163.

³ Vgl. insoweit zahlreiche Veröffentlichungen von *von Arnim*, der als "investigativer Wissenschaftler" zahlreiche gesetzliche Regelungen - z.B.: lebenslänglicher Pensionsanspruch bei nur einem Tag im Ministeramt des Bundeslandes Saarland - in das Licht der Öffentlichkeit gezerrt und damit zu Fall gebracht hat; dazu Leicht, *Die Zeit* vom 2.1.1992, Seite 2.

questi posti ad essa spettanti, in via di principio, quale terza frazione parlamentare più forte, falliti per la resistenza di altre frazioni.

Ora torniamo nel diritto dei partiti in senso stretto.

II. L' art. 21, comma 1 della Costituzione tedesca come punto di partenza costituzionale

Il punto di Archimede della scienza del diritto costituzionale tedesco è, con riguardo ai partiti politici, l'art. 21, comma 1 del GG. In quattro brevi frasi, riformula il compito e le funzioni dei partiti, la loro libertà ed uguaglianza come la ampliata trasparenza, nel 1983 attraverso la prima di due modifiche complessive, delle loro relazioni finanziarie. La prescrizione rende chiaro che i partiti hanno una posizione di status intermedia tra stato e società, tra libertà fondamentale e democrazia parlamentare. I padri e le madri della Costituzione vollero mettere nel '49 un contrappunto al così chiamato da *Gustav Radbruch* nel 1930 "pudore dei partiti" della Repubblica di Weimar. Questo pudore non da ultimo si è manifestato in ciò: che la costituzione di Weimar aveva dato notizia dei partiti soltanto in una frase nella quale era detto con un sottofondo negativo "*i dirigenti sono al servizio della comunità, non di un partito*" (art. 130, comma 1, cost. Weimar).

Rispetto a ciò, la costituzione tedesca, dal maggio del '49, riconosce il ruolo indispensabile dei partiti politici nelle democrazie parlamentari. Queste hanno bisogno di un sistema di partiti di maggioranza e di un'opposizione. L'art. 21, riguardato dal punto di vista attuale, si è mostrato come una manna. Esso è diventato un elemento di principale esportazione del diritto costituzionale tedesco, il quale a sua volta aveva un modello, tra cui l'art. 49 della Costituzione italiana.

L'art. 21, primo comma GG ha bisogno di concretizzazione che avviene a due livelli: attraverso il Legislatore federale e attraverso la Corte costituzionale federale.

L'art. 21, comma 5, GG incarica il Legislatore di regolamentare nel dettaglio la materia. Ciò è accaduto con un certo ritardo nel 1977 con la legge sui partiti politici. L'art. 21, al primo comma, spesso in collegamento con il generale principio

di uguaglianza dell'art. 3, comma 1, GG è inoltre il fondamento per una più intensa attività di giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale. Con riguardo all'art. 21 io ho detto che ha avuto poche modifiche, così l'art. 21, comma 1, quarto alinea, malgrado numerosi scandali finanziari che hanno scosso la vita dei partiti tedeschi, è stato modificato soltanto una volta e a tal riguardo è stato inasprito. Il resto lo ha gestito il legislatore ordinario, in particolare nel 2002, in seguito al c.d. affare del finanziamento del CDU (CDU – Spendenaffaire) quando le disposizioni della legge sui partiti sul contenuto e i termini per la relazione contabile sulle finanze dei partiti, sugli obblighi di correzione e denuncia e dei partiti in relazione a imprecisioni o errori, sugli obblighi di restituzione, fino a una particolare fattispecie penale, sono stati da ultimo fundamentalmente precisati. Non si può attestare la stessa costanza nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale sui partiti politici. Ci sono al contrario pochi temi in relazione ai quali il giudice così spesso e così fundamentalmente e in parte avrebbe più volte cambiato la sua giurisprudenza come il tema dei partiti politici. Ciò riguarda allo stesso modo questioni di principio e questioni di dettaglio con le prime connesse. Gli inizi della giurisprudenza erano marchiati dalla tesi dello stato dei partiti che il giudice *Gerhard Leibholz*, che aveva fatto parte del Tribunale costituzionale dal 1951 fino al 1971, muovendo dalla sua abilitazione sull'essenza della rappresentazione, pubblicata nel 1929 e che molto deve al pensiero di Carl Schmitt, ha rappresentato⁴.

Le conseguenze pratiche di questa tesi erano tra l'altro l'idoneità al ricorso dei partiti politici nel procedimento costituzionale per conflitto di attribuzione (*Organstreitverfahren*) alla quale il Tribunale costituzionale federale, malgrado ogni critica, fino ad oggi si attiene e l'ammissibilità in via di principio di un finanziamento statale diretto dei partiti. Un cambio di paradigma accadde con la sentenza sul finanziamento dei partiti politici del 19.7.1966, nella quale, sia detto per inciso, *Leibholz*, a causa del timore del conflitto di interessi, non potette partecipare. Il suo fondamento teorico era la distinzione tra stato e società e l'assunzione che i partiti fossero organizzazioni dell'ambito sociale che entravano,

⁴ Dazu Kaiser (Hrsg.), *Der Parteienstaat. Zum Staatsverständnis von Gerhard Leibholz*, 2013.

influenzandolo, nello spazio della decisione statale in Parlamento e Governo⁵. La conseguenza era una fase intermedia nella giurisprudenza sul finanziamento statale dei partiti, il quale fu ritenuto ammissibile soltanto come contributo ai costi della campagna elettorale⁶. Un'alternativa concettuale a questa distinzione e alla dottrina dello stato dei partiti fu il modello riconducibile a *Konrad Hesse*⁷ di una democrazia dei partiti che attribuisce ai partiti i tre status della libertà dell'uguaglianza e della pubblicità. In relazione al tentativo di una periodizzazione dello sviluppo del diritto dei partiti, il prossimo stadio si può intitolare come diritto dei partiti della seconda generazione per usare una formula di *Martin Morlok*⁸. In relazione a questa generazione si tratta di un negativo accoppiamento di sovranità dei partiti e stato dei partiti nella nel frattempo politicamente consolidata repubblica federale tedesca (stato come bottino, ossessione della forza e oblio/oscurità della forza). I più importanti ambiti della discussione politico-giuridica sono il finanziamento dei partiti e l'apertura della partecipazione alla formazione della volontà politica per i nuovi partiti – 1982 gli attuali partiti Bündnis90/I verdi, 1990 Di Linke, 2017 AfD - e forme di partecipazione alternative, fino ai plebisciti. Questa seconda fase procede a fasi alterne. Nell'aprile del 1992 il Tribunale costituzionale, con una decisione del senato presa all'unanimità, dovette concedere che un divieto di un finanziamento statale diretto ai partiti è troppo ampio, al suo posto è passato un finanziamento statale parziale con un limite di tetto massimo⁹. Su questo io dirò qualcosa in più nel prosieguo della mia relazione. Nel giugno del 2004 il secondo senato del Tribunale costituzionale federale, con 6 voti su 2 contrari favorevoli dei giudici, ha stabilito che il legislatore può collegare l'obbligo di rendicontazione dei partiti politici con il finanziamento statale dei partiti e nel caso di violazione degli obblighi di partecipazione di un partito

⁵ BVerfGE 20, 96. Zum Ausschluss des Richters Leibholz BVerfGE 20, 1, 9, 26.

⁶ Zu Mitgliedsbeiträgen und Parteispenden BVerfGE 24, 300.

⁷ Hesse, *Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat*, VVDStRL, 17 (1959), 11.

⁸ Morlok, in: Tsatsos (Hrsg.), *30 Jahre Parteiengesetz in Deutschland*, 2002, S. 53 ff.

⁹ BVerfGE 85, 264.

politico, prevedere la non legittimazione di pretese o persino sanzioni, ciò anche se i partiti sono finiti in una situazione finanziaria difficile¹⁰.

III. I partiti ostili alla costituzione.

Con ciò io, dopo una cavalcata rapida attraverso la più recente storia tedesca del diritto dei partiti, sono arrivato all'attualità. L'attuale sviluppo più importante del diritto costituzionale dei partiti politici tedeschi riguarda il divieto dei partiti. L'art. 21, comma 2, GG espressamente autorizza dal 1949 il divieto dei partiti che secondo i loro scopi e la condotta dei loro appartenenti mirano a pregiudicare o abbattere l'ordinamento fondamentale democratico liberale o mettere in pericolo l'esistenza della repubblica federale tedesca. Questa previsione è parte del concetto di democrazia protetta: nessuna libertà assoluta per i nemici della libertà¹¹. Un divieto dei partiti secondo l'art. 21, comma 4, GG è riservato al Tribunale costituzionale federale che decide su ciò su richiesta del Parlamento federale (*Bundestag*), del *Bundesrat* o del Governo federale in un procedimento aperto. Questo, così dice il giudice, presuppone un "massimo"¹² di sicurezza giuridica, trasparenza, calcolabilità e affidamento. La posizione della richiesta sta in un giudizio politico dei tre menzionati organi costituzionali. Questo vale per tutti i partiti allo stesso modo, anche per i partiti orientati in senso nazionalsocialista, fino a una decisione costitutiva del Tribunale costituzionale federale nessuno può far valere giuridicamente l'ostilità costituzionale di un partito. Questo non esclude l'osservazione di un partito e inoltre non esclude che ai componenti di un partito, a causa della loro carenza di fiducia costituzionale, sia negato l'accesso a un pubblico servizio.

Nel gennaio del 2017 il Tribunale costituzionale federale si è trovato a decidere su un divieto del partito nazionaldemocratico¹³. La richiesta di divieto era stata avanzata nel dicembre 2013 soltanto dal *Bundesrat*, dopo che un procedimento

¹⁰ BVerfGE 111, 54 (99, zu Verhältnismäßigkeitserwägungen S. 100 f.).

¹¹ BVerfGE 5, 85 (138); 144, 20 (195).

¹² BVerfGE 144, 20 (159).

¹³ BVerfGE 144, 20.

di divieto presentato all'inizio del 2001 da *Bundestag*, *Bundesrat* e governo federale era stato sospeso nel marzo del 2003 con l'argomento procedurale e un impedimento procedimentale era che il partito nazionaldemocratico, prima dell'istanza di divieto, era stato osservato intensamente dalle autorità di difesa della costituzione (servizi segreti). Questa decisione potette essere adottata da tre giudici su 4 perché per un divieto dei partiti, secondo l'art. 15, comma 4 della legge sul Tribunale costituzionale federale tedesco, è necessaria una maggioranza dei 2/3 dei componenti degli 8 giudici che formano un senato. E anche nella seconda procedura la richiesta di divieto non ebbe successo sebbene fosse stato nel frattempo eliminato l'impedimento procedurale descritto in precedenza. Certamente anche il Tribunale costituzionale federale vede che in relazione al partito nazionaldemocratico si tratta di un partito politico che persegue scopi contrari alla Costituzione, che vuole sostituire completamente l'ordinamento costituzionale esistente con un autoritario "stato nazionale"¹⁴, costituito/orientato sulla base della comunità popolare etnica. Questa presa di posizione non ha sorpreso quasi nessuno in Germania, molto sorprendente è il pensiero che il partito nazionaldemocratico non possa essere posto fuori legge/vietato nonostante la dimostrata ostilità alla costituzione e nonostante la qualificata e del tutto pianificata azione mirata all'ottenimento di scopi anticostituzionali, poiché mancano concreti indizi/elementi di un certo peso che lasciano apparire possibile che la sua azione abbia successo¹⁵. In breve, il partito nazionalsocialista è troppo poco importante per un divieto, invece di un divieto viene considerato per questo partito un'esclusione dal finanziamento statale e dai vantaggi fiscali dei partiti e dalle attribuzioni finanziarie di componenti e terzi. Anche questo però soltanto sul fondamento costituzionale e sulla realizzazione di un procedimento oneroso davanti alla Corte costituzionale federale. Io ritengo questa decisione sbagliata. Già alcuni nemici della Costituzione sono stati sottovalutati. Hitler è stato titolato dall'ultimo Presidente della Repubblica di Weimar come "l'imbianchino austriaco". Questa

¹⁴ BVerfGE 144, 20 Leitsatz 9 a).

¹⁵ BVerfGE 144, 20 Leitsatz 9 c).

critica è inutile poiché il legislatore costituzionale ha recuperato l'indicazione della Corte costituzionale federale e ha posto i fondamenti per un'esclusione dei partiti ostili alla Costituzione dal finanziamento pubblico come provvedimento minimo rispetto al divieto di un partito. Il volume testuale dell'art. 21 è in corrispondenza allo stile burocratico pedante del moderno legislatore costituzionale è salito da 81 a 147 parole, il significato del procedimento di divieto del partito tuttavia si è abbassato. La disponibilità ad avviare una procedura ulteriore contro il partito nazionaldemocratico che fosse mirata all'esclusione dal finanziamento pubblico non è riconoscibile¹⁶.

IV. Il ricorso per non riconoscimento (art. 93, co. 1 n. 4c GG).

La seconda delle due modificazioni della Costituzione che riguardano i partiti politici lascia alludere ad altre dimensioni del tema. Nel luglio del 2012 è stato concesso il diritto ad associazioni, che dal Presidente della elezione federale non erano stati riconosciuti come partiti politici e non erano stati ammessi alla elezione federale, di presentare prima dell'elezione un ricorso diretto davanti alla Corte Costituzionale (*Verfassungsbeschwerde*)¹⁷. La questione è praticamente rilevante. Di 63 associazioni che avevano annunciato la loro partecipazione alle ultime elezioni, 15 sono state respinte perché non soddisfacevano le esigenze del concetto di partito stabilito della legge sui partiti politici. Chi ha causato la modifica non era la Corte Costituzionale Federale ma la critica degli osservatori elettorali dell'organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE).

Il ricorso prodotto contro la non ammissione diverge sotto diversi punti di vista dai principi tradizionali del diritto elettorale tedesco.

Preliminarmente valeva: la verifica elettorale è fondamentalmente questione dei parlamenti e solo in seconda istanza dei giudici, concretamente della Corte Costituzionale Federale.

¹⁶ BVerfGE 144, 20 (202, 242, jeweils obiter dicta).

¹⁷ 59. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 11.7.2012, BGBl. I 1478.

La verifica elettorale è in secondo luogo un controllo ex post di un'elezione, ciò per non disturbare il tempo (decorso del tempo) fino al giorno dell'elezione.

Terzo, un ricorso diretto per la verifica elettorale ha successo solo se l'errore elettorale può avere avuto influenza sull'esito elettorale¹⁸. Ciò da lungo tempo ha in Germania già condotto a una critica di principio, grazie alla pressione dell'OSCE si è rimediato dal 2012 a questa critica per una parte soltanto e cioè l'ammissione di partiti di regola di poco significato attraverso l'art. 93, co. 1 n. 4c GG, il quale è stato attuato dagli artt. 13 n. 3a e 96a fino al 96d della legge sulla Corte Costituzionale federale.

V. Il diritto sul finanziamento dei partiti (co. 18 – 22 legge sui partiti politici).

Una questione costituzionale sempre verde resta il finanziamento statale dei partiti, anche se, premesse ampiezza della pretesa e procedimento di determinazione, nel frattempo sono regolati in maniera dettagliata e sufficientemente determinata nella legge sui partiti politici. Innanzitutto, mi si lasci delineare l'attuale sistema in Germania prima di addentrarmi su alcuni punti deboli e di dissenso. Io mi concentro sul finanziamento statale immediato e lascio fuori i vantaggi fiscali per i partiti, i loro componenti e i finanziatori.

Legittimati alla pretesa del finanziamento sono i partiti i quali nell'ultima elezione del Parlamento o elezione europea hanno ottenuto almeno lo 0,5% o per una delle ultime elezioni dei parlamenti statali hanno ottenuto almeno l'1% dei voti per le loro liste (clausola del risultato minimo). I valori limiti stanno chiaramente al di sotto della clausola del 5% della quale dipende in Germania l'assegnazione dei mandati ai partiti politici. La pretesa si compone di una parte di voti elettorali e di una parte di contributo. Per ogni voto c'è fino a un totale di 4 milioni di voti, un euro. Inoltre 0,83 centesimi¹⁹. Per ogni euro che i partiti politici hanno ottenuto come contributo ai componenti o come contributi parlamentari o come donazione

¹⁸ Vgl. den Artikel der beiden früheren Verfassungsrichter Graßhof und Klein in der FAZ vom 11.9.2006.

¹⁹ Zu verfassungsrechtlicher Kritik an dieser Degression Ipsen, ZParl. 1994, 401 ff.

da persone naturali ci sono inoltre 0,45 euro dalle casse dello Stato²⁰. La somma risultante per i singoli partiti non può superare la somma dei proventi da loro stessi generati. Ciò che per i partiti di nuova fondazione può portare a problemi. Accanto a questo limite massimo relativo, che significa una precedenza dell'autofinanziamento sul finanziamento statale e che deve assicurare il ritorno della guida del partito alla sua base sociale²¹ c'è un limite massimo assoluto, cioè un tetto massimo dell'ammontare complessivo che sta a disposizione di tutti i partiti (art. 18 co. 2, 1 alinea, legge sui partiti).

Molti dei numeri e relazioni in questo schema che ho dato sono il risultato di decisioni della Corte Costituzionale, dove il giudice di nuovo ha rinunciato da più di venti anni alla sua interpretazione secondo cui un finanziamento immediato dei partiti politici è inammissibile ma è consentito soltanto un rimborso dei costi della campagna elettorale. Attualmente la Corte costituzionale Federale si occupa del tetto massimo assoluto. Questo tetto massimo è stato innalzato nel 2018²² in un procedimento legislativo rapidamente conclusosi da 165 a 190 milioni di euro, dopo che il suo aumento innanzitutto era stato accoppiato all'indice dei prezzi di una spesa tipica per i partiti e così era stato anche limitato. A giustificazione del salto da 165²³ a 190 milioni di euro indicano i partiti del governo di coalizione composto da CDU/CSU e SPD gli aumentati costi dei partiti per la digitalizzazione, in particolare i costi per la gestione delle reti dei social network e delle pagine web; il relativo aumento dei costi, però, non è specificato nella motivazione della legge²⁴. Contro questa modifica dell'art. 18, co. 2 della legge sui partiti politici è stato proposto un ricorso di legittimità costituzionale (*Normenkontrollantrag*). La decisione è attesa per questo anno. Il Tribunale costituzionale Federale dovrà confrontarsi con il problema che sono difficili da formulare criteri razionali per la determinazione di un limite massimo.

²⁰ Diese sich auf 2017 beziehenden Zahlen sind seither indexiert (§§ 18 Abs. 3 S. 3 u. Abs. 2 S. 2-5 ParteienG).

²¹ BVerfGE 85, 264 (289 f.).

²² Gesetz vom 10.7.2018, BGBl. I 1116. Kritisch dazu Hobusch, *Mitteilungen des Instituts für Parteienrecht und Parteienforschung der Universität Düsseldorf* 2019, 51.

²³ BT-Drucksache 19/2040.

²⁴ BT-Drucksache 19 / 2509, 6.

Un ulteriore punto debole, questa volta in connessione con il limite massimo relativo, è il concetto di “provento” che nell’art. 26 della legge sui partiti politici è definito in un modo che ricorda le prescrizioni del diritto del bilancio statale o del diritto del bilancio commerciale. Il limite massimo relativo ha innanzitutto lo charme che tutti i partiti devono avere un interesse a dichiarare i loro redditi nei confronti dello stato come il più possibile alti poiché più è alto il reddito più è alto il limite relativo in relazione al cui superamento è ritagliato il finanziamento statale dei partiti. Colpisce che dall’introduzione del limite relativo sono nate nuove specie di redditi. Quantitativamente sono significativi i contributi dei rappresentanti eletti. Sono contributi che il titolare di un ufficio elettorale pubblico dà al suo partito oltre il contributo che gli dà come componente del partito stesso.

Un terzo punto, forse quantitativamente il più importante, sono i bilanci degli altri soggetti che perseguono compiti analoghi e scopi analoghi ai partiti politici, e delle cui spese sono in modo mediato utili ai partiti politici. Vengono in considerazione le frazioni e i deputati, le fondazioni e ulteriori organizzazioni collaterali ai partiti politici dotate di capacità giuridica, inoltre i partiti politici europei e le istituzioni europee. Così sono preventivati nel progetto di bilancio complessivo dell’Unione Europea per il 2020 nel complesso 42 milioni di euro per incentivazione ai partiti, dopo i 50 milioni di euro nel 2019. Certamente si può postulare che si debba separare strettamente tra finanza dei partiti e finanza della frazioni. Se questo però può essere mantenuto nella realtà a causa dei sempre aumentati ambiti di attività dei partiti politici è dubbio.

VI. L’obbligo di rendicontazione dei partiti politici (artt. 23 – 31d legge sui partiti politici).

In ogni caso è necessario, per tutto ciò, un accurato esame dei conti e un controllo della finanza. Con ciò arrivo all’ultimo punto della mia esposizione sulle finanze dei partiti. Questo tema apparentemente solo da commercialista è in Germania già dal 1949 diritto costituzionale. Le esperienze con il finanziamento del movimento di Hitler all’inizio degli anni 30 hanno dato motivo nel 1949 di esigere da tutti i partiti che essi dessero pubblicamente conto della derivazione dei loro

mezzi. Questo è stato nel 1983 integrato nel seguente modo, che anche sull'utilizzo dei mezzi e sul patrimonio è da dare pubblicamente contro. Come punto centrale sta la relazione annuale sui conti la quale, ispirata ai principi di diritto commerciale della contabilità ordinamentale, deve essere presentata da ogni partito presso il presidente del Bundestag fino al 30 settembre dell'anno successivo dopo una discussione preliminare e un controllo fatto dai dirigenti economici. La relazione è stampata come resoconto parlamentare e esaminata dall'amministrazione del Bundestag. Se un partito presenta una piccola relazione contabile può essere, per questo, tenuto al pagamento di un'ammenda (art. 38, co. 2 legge sui partiti politici) e perde, temporalmente scagionato, la sua pretesa al finanziamento statale dei partiti (art. 19a, co. 2, alinea 4-5 legge sui partiti politici). Se un partito ha assunto donazioni malgrado un divieto di assumere donazioni, per esempio donazioni da un paese estero non europeo, per esempio dalla Svizzera, contro questo partito si genera una pretesa della federazione nel massimo di tre volte il contributo che ha ottenuto illegalmente (art. 31c legge sui partiti). Questo regolamento deve opporsi alla formazione di casse nere. Il regime sanzionatorio è scioccante e così deve essere. Considerazioni attinenti alla proporzionalità e alla tutela dell'affidamento giocano un ruolo minimo. Il Tribunale Costituzionale federale ha sempre confermato questo (indirizzo)²⁵, da ultimo prevalentemente in decisioni camerale nelle quali sono stati trattati ricorsi costituzionale diretti nei quali il giudice non ha più riconosciuto un significato fondamentale.

VII. Possesso e partecipazione ai media privati, influsso sulla comunicazione pubblica.

Nel successivo paragrafo della mia relazione, desidero occuparmi dei partiti politici come imprenditori della comunicazione dei media e della loro influenza sui mezzi di comunicazione pubblica. In relazione ai media di stampa come i giornali non c'è nessun problema di ordine giuridico costituzionale poiché l'influenza dei partiti è resa trasparente. Anche ai partiti politici spetta il diritto fondamentale alla libertà di stampa. Tradizionalmente il partito tedesco socialdemocratico ha

²⁵ Grundsätzlich BVerfGE 111, 54 (97 ff. - Mehrheitsvotum, 113 f. - Sondervotum).

partecipato alle imprese dei media. Attuali problemi esistono, di contro, per la televisione e la radio. Essi si lasciano meglio chiarire attraverso due decisioni del tribunale costituzionale federale. Nella prima decisione del 12 marzo 2008 espone il giudice che il legislatore era libero di vietare ai partiti la partecipazione mediata o immediata alle imprese di radiodiffusione nella misura in cui i primi possono in questo modo esercitare un'influenza determinata sulla formazione e sui contenuti dei programmi. Un divieto assoluto di partecipazione per i partiti politici, di contro, è tuttavia incompatibile con i loro diritti di libertà. La decisione era diventata necessaria dopo che in Germania la radiodiffusione era stata aperta agli operatori privati e i Länder competenti in materia avevano adottato corrispondenti leggi sulla radiodiffusione e sui media. Corrispondentemente, il tema della partecipazione ai media dei partiti politici in Germania era già 15 anni prima un tema caro per monografie scientifiche, tra cui molte dissertazioni.

Il Tribunale Costituzionale Federale ha giustificato la sua decisione con la libertà statale di radiodiffusione. I partiti non sono correlati allo stato. Tuttavia esiste "una certa vicinanza allo stato"²⁶. L'influsso dei partiti politici che formano la maggioranza in parlamento difficilmente si lascia distinguere dall'influsso statale. Ciò rende necessaria la considerazione del principio (fondamentale) della libertà statale della comunicazione per l'organizzazione legislativa delle partecipazioni dei partiti.

Una seconda decisione del 25 marzo del 2014 riguarda la composizione degli organi di controllo delle emittenti di comunicazione pubblica²⁷. Il precedente era il non prolungamento del contratto del giornalista Nikolaus Brender, che evidentemente aveva anche motivi politico-partitici. Il Tribunale costituzionale federale determinò nella sua sentenza che si sono stabiliti che negli organi di guida della seconda televisione tedesca (ZDF) – al di fuori dei principi legislativi – si sono stabiliti due cd. "gruppi di amici" che sono segnalati anche come "gruppo di amici – CDU" e "gruppo di amici – SPD" e a questi pressappoco appartiene ogni

²⁶ So wörtlich BVerfGE 121, 30 (53)

²⁷ BVerfGE 136, 9 (ZDF-Fernseh- u. Verwaltungsra)t, Fall Nikolaus Brender.

componente dell'organo di controllo²⁸. Per combattere questa influenza informale il giudice ricorre a un mezzo inconsueto. Decreta numerosi presupposti per l'occupazione di collegi anche se questi non sono desumibili dal tenore letterale dell'art. 5, co. 1 2 alinea GG ("libertà della comunicazione attraverso i mezzi di comunicazione mediale"). In uno dei principi guida si dice: "la percentuale dei componenti statali e parastatali (nei collegi di governo degli enti della comunicazione pubblica) non può nel complesso superare un terzo dei membri previsti dalla legge del relativo collegio"²⁹. Questo è un chiaro presupposto del quale tuttavia si può dubitare se esso raggiungerà lo scopo cioè di tenere indietro una influenza sproporzionata dei partiti politici.

VIII. Gli obblighi di neutralità dei ministri.

Un'ultima, tuttavia costante serie di decisioni del tribunale costituzionale federale sui quali voglio parlare riguarda le dichiarazioni negative e non obiettive di componenti del governo e altro personale statale sui partiti politici, soprattutto su partiti dello spettro politico di destra. Come esempio desidero rappresentarvi brevemente la questione della decisione – Wanka del febbraio 2018. Il ministro per la formazione federale Johanna Wanka aveva sulla home page del ministero dalla stessa guidato con lo stemma federale aveva pubblicato una comunicazione di stampa poco tempo prima di un incontro pubblico del partito interessato il cui senso era il seguente: carta rossa per AFD!! Björn Höcke e altri esponenti del partito favoriscono la radicalizzazione della società. Estremisti che praticano apertamente la sedizione popolare ottengono con ciò un sostegno insopportabile. Il Tribunale Costituzionale federale stabilì nel procedimento per conflitto tra organi giudicato dallo stesso ammissibile che la ministra aveva violato il diritto dei partiti alla parità di chances. Gli organi statati dovrebbero mantenere la neutralità nella concorrenza tra i partiti anche al di fuori dei tempi di campagna elettorale gli organi dello stato sono obbligati a mantenersi neutri rispetto alla contesa politica. Con quanto detto

²⁸ BVerfGE 136, 9 (18).

²⁹ BVerfGE 136, 9 Leitsatz 2a).

non è compatibile se organi dello stato prendono occasione da organizzazioni pubbliche di un partito politico per confrontarsi in maniera non obiettiva con questo partito. Il Tribunale costituzionale federale non lascia valere l'obiezione che le dichiarazioni oggetto della controversia derivavano da un ministro, quindi da una politica, che questa stesse in una campagna di concorrenza con il partito oggetto della controversia e che pertanto non fosse vincolata all'obbligo della obiettività. (Secondo il Tribunale costituzionale federale) occorre distinguere tra dichiarazioni che vengono fatte nel ruolo di ministro e dichiarazioni che vengono fatte nel ruolo di componente di un partito politico. Se la dichiarazione sull'home page di un ministero federale avviene sotto l'utilizzo del simbolo della federazione si tratta allora di un provvedimento sovrano che sottostà ad altre più stringenti esigenze. Il Tribunale prosegue con ciò una linea di giurisprudenza che era stata inaugurata nel marzo 1977 con una decisione contestata sul confine del lavoro di pubblicità ammissibile del governo e l'aiuto inammissibile durante la campagna elettorale per i partiti che sostenevano il governo³⁰.

IX. La dimensione europea.

Il mio sguardo sulle questioni costituzionali della democrazia dei partiti in Germania con ciò è finita. Credo di non aver trascurato niente di essenziale di ciò che negli ultimi dieci anni il legislatore o il tribunale costituzionale federale hanno mosso. Mi si lasci terminare con uno sguardo sulla dimensione europea del tema, dove occorre distinguere la convenzione dei diritti dell'uomo dal diritto comunitario.

La CEDU o i suoi protocolli aggiuntivi non contengono nessuna espressa disposizione sui partiti politici. Questi sono intesi dalla Convenzione come associazioni nel senso dell'Art. 11. C'è qualche giurisprudenza del tribunale di Strasburgo che si è occupata di divieto dei partiti e con la quale si è compiutamente

³⁰ BVerfGE 44, 125, mit zwei Sondervoten auf den S. 167 u. 181.

confrontato il tribunale costituzionale federale nella sua decisione di divieto della NPD in circa dieci pagine della motivazione della sentenza³¹.

Anche nel diritto comunitario sono nel frattempo arrivati i partiti. L'art. 10 co. 4 del TUE riconosce in maniera comparabile all'art. 21, co. 1 GG il loro ruolo, l'art. 12 co. 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE tutela la loro libertà e, rimanendo dietro lo standard della legge fondamentale, la loro uguaglianza e l'art. 224 del TFUE attribuisce al Parlamento e al Consiglio un compito di legislazione sul cui fondamento nell'ottobre del 2014 è stato emanato l'attuale regolamento vigente sullo statuto e il finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee³². Che lo sviluppo nell'UE a questo riguardo resti ancora dietro lo standard raggiunto negli stati membri si nota chiaramente nel concetto di partito con il quale io desidero concludere le mie esposizioni. Secondo l'art. 2 della legge tedesca sui partiti, i partiti sono associazioni di cittadini – stranieri e minorenni in principio sono inclusi -, che influenzano la formazione della volontà politica attraverso la partecipazione alle elezioni federali o delle elezioni dei parlamenti dei Land – e non soltanto alle elezioni comunali; le persone giuridiche non possono essere componenti di partiti politici. Diversamente a livello di Unione Europea. Secondo l'art.2 n. 3 un partito politico europeo è un'alleanza di partiti che provengono dagli stati membri dell'UE nel quale la immediata natura di componente delle persone fisiche è un profilo marginale. Qui si riflette la particolare struttura di legittimazione dell'UE.

³¹ BVerfGE 144, 20 (234 - 243), insbesondere mit dem Kriterium eines "dringenden sozialen Bedürfnisses" als Verbotsvoraussetzung.

³² Vom 22.10.2014, ABl. L 317/1.